HERDER-KORRESPONDENZ

MONATSHEFTE FÜR GESELLSCHAFT UND RELIGION

Heft 3 52. Jahrgang März 1998

Wandel oder Zusammenbruch?

Die asiatische Währungskrise am Beispiel Indonesien

Das Bild der aufstrebenden asiatischen „Tiger" hat durch die Währungs- und Kreditkrise der letzten Zeit Risse bekommen. Am Beispiel Indonesien beleuchtet Georg Cremer, Mitarbeiter von Caritas International und Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg, die wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge. In Indonesien fallen die allgemeinen südostasiatischen Krisenerscheinungen mit dem Niedergang der Suharto-Herrschaft zusammen.

Die politischen Vorgänge in Indonesien verwundern derzeit auch diejenigen, die mit diesem bevölkerungsreichsten Land Südostasiens (200 Mio. Einwohner) gut vertraut sind. Noch vor kurzem war es völlig undenkbar, daß jemand öffentlich gefordert hätte, der 76 Jahre alte Präsident *Suharto*, seit über 30 Jahren an der Macht, solle Platz machen für einen Nachfolger. Jeden potentiellen Nachfolger hatte Suharto geschickt erst eingebunden und dann demontiert. Seine Familie und ihre weitverzweigten Wirtschaftsimperien, beruhend auf Protektion bis hin zu staatlich garantierten Monopolrechten, wurden schon seit langem kritisiert, mit wachsendem Sarkasmus. Aber in der kontrollierten und durch Zwangsschließungen eingeschüchterten Presse fand sich bisher von dieser Kritik wenig.

Der drastische Sturz der indonesischen Währung Rupiah in Folge der Währungskrise in Asien hat die jetzigen politischen Turbulenzen ausgelöst. Während vor Beginn der Krise ein Dollar für 2.500 Rupiah getauscht wurde, sind es heute fast 10000 Rupiah. Das Vertrauen der Bevölkerung in die wirtschaftliche Solidität des Landes ist so gering, daß es zu Jahresbeginn zu Hamsterkäufen bei Lebensmitteln kam.

Suharto hatte in besseren Tagen durchaus Erfolge

Die Währungsturbulenzen teilt Indonesien mit seinen Nachbarn. Südostasien, über lange Zeit eine bewunderte oder von Konkurrenten gefürchtete Wachstumsregion, steckt in einer schweren Währungs- und Kreditkrise. Ihr wichtigster Grund ist die über lange Jahre bestehende feste Bindung der südostasiatischen Währungen an den Dollar. In der Zeit, als der Dollar schwach war gegenüber den europäischen Währungen und gegenüber dem japanischen Yen, wurden die Probleme der Bindung der Währungen an den Dollar nicht offensichtlich. Denn auch die an ihn gebundenen Währungen waren schwach und die Länder der Region waren erfolgrei-

che Exporteure auf den Weltmärkten. Die feste Bindung an den Dollar entsprach den Interessen der einheimischer Wirtschaftsführer, Politiker und Oberschichten, sie konnten – vermeintlich ohne großes Risiko – Kredite in harter Währung aufnehmen: für Industrieansiedlungen, staatliche Prestigeprojekte und für eine beispiellose Grundstücksspekulation.
Als der Dollar dann aber deutlich anstieg gegenüber den europäischen Währungen und dem Yen, änderte sich alles. Massive Abwertungen der südostasiatischen Währungen wurden unvermeidlich und damit stiegen die ausländischen Schulden in nationaler Währung entsprechend. Zusammenbrüche von Unternehmen und eine Krise des bisher nicht unter einer ausreichenden staatlichen Aufsicht stehenden Bankensektors waren die Folge. Viele Immobilienprojekte in den urbanen Ballungszentren Asiens waren durch im Ausland aufgenommene Kredite finanziert worden; die Krise trifft somit auch in direkter Weise den Bausektor, der in Indonesien einer der wichtigsten Sektoren für die Absorption von Neuzugängern zum Arbeitsmarkt war.

Der indonesische Präsident, dessen politisches Ende in den Turbulenzen der Währungskrise nun offen gefordert wird, hatte in besseren Tagen durchaus Erfolge zu verzeichnen. Eine Bewertung seiner Ära erfordert die Wahrnehmung differenzierter Facetten. Repression gegen politisch Andersdenkende, die Verletzung politischer Rechte der Meinungs- und Organisationsfreiheit, überhöht durch die auf die Interessen der Regierung hin gezimmerte politische Philosophie der „Pancasila"-Demokratie, zudem die mit hohen Opfern bei der Bevölkerung verbundene Annexion Ost-Timors – all dies prägt seine Ära. Auch die Korruption im Regierungsapparat ist, selbst gemessen am Standard der Länder der Dritten Welt, schwerwiegend.
Aber das ist nicht die ganze Wahrheit. Begünstigt durch hohe Einnahmen aus dem Ölexport, insbesondere nach den beiden Ölpreissprüngen von 1973 und 1979/80, hat seine Regierung die *Landwirtschaft* gefördert. Das bevölkerungsreiche Land wurde Selbstversorger mit dem Grundnahrungsmittel Reis. Das *Bildungssystem* wurde stark ausgeweitet, die Mehrheit der jungen Generation kann heute auf weiterführende Schulen gehen. Und das Land zeitigte in seiner Regierungszeit wirtschaftliche Erfolge; der Lebensstandard, und zwar nicht nur der Oberschicht und einer wachsenden Mittelschicht, hat sich im Vergleich zur Zeit des Vorgängers Sukarno deutlich verbessert. Ein Rückblick auf die Wirtschaftspolitik der Ära Suharto lohnt sich, da er Einblick gibt in die politischen Rahmenbedingungen, unter denen das Land vor der Aufgabe steht, die jüngst entstandene Währungskrise zu meistern.

Im Vergleich zu seinen wichtigsten südostasiatischen Nachbarn ist Indonesien ein *Nachzügler* bei der Verfolgung einer weltmarktorientierten Industrialisierungsstrategie. Es zählte nicht zu den Erfolgsländern Südost-Asiens. Erst ein externer Schock Mitte der achtziger Jahre in Form drastisch sinkender Ölpreise hat die Machtbalance innerhalb der indonesischen Politik so verschoben, daß eine Reform der Handels- und Industrialisierungspolitik möglich wurde. Mehrere Deregulierungsprogramme schufen die Voraussetzungen für eine stärkere internationale Verflechtung auch des Nicht-Ölsektors. Bis zum Beginn der Wirtschaftsreformen war Indonesien wenig erfolgreich beim Aufbau einer konkurrenzfähigen Industrie. Mitte der achtziger Jahre arbeiteten nur etwa 3 Prozent der Beschäftigten Indonesiens in Betrieben der gewerblichen Produktion mit mehr als 20 Beschäftigten.
Kleinsthandel sowie sonstige „informelle" Dienstleistungen waren die wichtigsten Beschäftigungen für Arbeitskräfte außerhalb der Landwirtschaft. Diese geringe Absorptionsfähigkeit des Sektors der industriellen Produktion war Folge der in den siebziger und der ersten Hälfte der achtziger Jahre, also während der Jahre des Ölpreisbooms, in Indonesien verfolgten Industrialisierungsstrategie. Diese war als Importsubstitutionsstrategie konzipiert. Staatliche Förderung zielte auf die Schaffung kapitalintensiver Industrien im Grundstoffbereich: Zement, Chemikalien, Dünger, synthetische Fasern, Eisen und Stahl. Diese Sektoren wurden durch einen kaum durchdringlichen Wall von Importrestriktionen geschützt: Hohe Importzolltarife, nicht tarifgebundene Hemmnisse, insbesondere die Beschränkung des Imports auf lizensierte Importeure, oft verbunden mit Quotenregelungen. Zudem bestand als informelles Hemmnis eine äußerst schleppende und schwer kalkulierbare Zollverwaltung. Für eine Reihe langlebiger Konsumgüter wurden zudem Importverbote verfügt.

Diese Protektionspolitik hat zwar das Wachstum in einigen Industriesektoren gefördert, sie warf jedoch Probleme auf, die in Zeiten rückläufiger Öleinnahmen brennender wurden: Bedingt durch die weitgehende Abschottung der Grundstoffgütermärkte von Importen lagen die inländischen Preise für Grundstoffe deutlich über Weltmarktniveau. Die inländische Güterversorgung wurde hierdurch erheblich verteuert. Verarbeitende Industrien waren folglich aufgrund der teureren Inputs auf den Weltmärkten nicht konkurrenzfähig. Indonesien exportierte fast ausschließlich Öl und Gas, Metalle und einige landwirtschaftliche Produkte. Der Export verarbeiteter Produkte hatte dagegen nur einen vernachlässigbar geringen Anteil am Warenexport.

Nicht unumstrittene Reformen in den achtziger Jahren

Der hohe Grad der Protektion hat über längere Zeit jeden äußeren Druck auf Kostensenkung und Qualitätssteigerung für die einheimische Industrie unterbunden. Vom Binnenmarkt allein ging ein solcher Druck nicht aus, da eine Reihe der mit massiver staatlicher Förderung errichteten Unternehmen im Grundstoffsektor eine monopolähnliche Stellung hatten und diese über die Investitionskontrollpolitik abgesichert wurde. Die staatliche Industrialisierungspolitik hat zusammen mit anderen Faktoren der indonesischen Ökonomie

trotz niedrigen Lohnniveaus den Charakter einer „high-cost-economy" aufgezwungen.
Die Protektion hatte beschäftigungspolitisch negative Folgen: Zwar wurden Arbeitsplätze in den Importsubstitutionsindustrien durch die protektionistischen Maßnahmen gegen die ausländische Konkurrenz abgesichert. Jedoch sind die geförderten Grundstoffgüterindustrien vergleichsweise kapitalintensiv. Und die protektionsbedingten höheren Inputkosten für verarbeitende Industrien haben den Aufbau beschäftigungsintensiver Sektoren für den Export behindert. Zum Beispiel lagen 1986 die Produktpreise der vor Importen geschützten inländischen Produktion von Konservendosen 60 bis 70 Prozent über den Importpreisen; solche protektionsbedingten Zusatzkosten waren ruinös für den Export eingedoster Agrar- und Fischereiprodukte, der Arbeitsplatzeffekt dieser Protektionsmaßnahme eindeutig negativ.
Ein externer Schock, der Sturz des Weltmarktpreises für Rohöl, hat Mitte der achtziger Jahre eine Reform der Handels- und Industrialisierungspolitik erzwungen. Die *Schuldendienstquote*, das Verhältnis des Schuldendienstes zu den Exporteinnahmen, stieg sprunghaft an. Der Ölpreisverfall und die Erhöhung des Schuldendienstes schränkten die fiskalischen Spielräume der Regierung stark ein. Unter diesen verschlechterten externen wirtschaftlichen Bedingungen hat die indonesische Regierung eine Serie von Anpassungsmaßnahmen durchgeführt, die auch die Absorptionsfähigkeit des industriellen Sektors erhöht haben.
Die Reform hatte verschiedene Elemente: Die Regierung wertete die indonesische Währung in Folge des Ölpreissturzes drastisch ab. Sie betrieb eine im Vergleich zur Zeit vor dem Ölpreissturz vorsichtigere Fiskalpolitik, unter anderem fuhr sie die staatlichen Zuschüsse für kapitalintensive Importsubstitutionsindustrien deutlich zurück. Eine Steuerreform erhöhte deutlich die Einnahmen der Regierung aus dem Nicht-Öl-Sektor, nicht zuletzt indem sie illegale Absprachen zwischen Steuerpflichtigen und Beamten der Finanzbehörden einzuschränken versuchte.
Zentrum der Reform aber war eine *Änderung der Handelspolitik*, in deren Folge es Indonesien gelingen sollte, es ein Stück weit den erfolgreichen „Tigern" in der Region gleichzutun: Die nicht-tarifären Handelshemmnisse, mit denen der Binnenmarkt bis dahin abgeschottet wurde, wurden in mehreren Reformschritten nach und nach deutlich reduziert, es wurde ein Übergang eingeleitet von nicht-tarifären Handelshemmnissen zu einem System des Tarifschutzes. Dies führte zu mehr Transparenz im Handelssystem und reduzierte die mißbrauchsanfälligen Zuteilungsentscheidungen, die mit Lizenzvergabe und Quotierung verbunden sind.
Durch Senkungen der Tarife ist die der inländischen Produktion gewährten Protektion schrittweise gesenkt worden, auch wenn es immer wieder Eingriffe in das Tarifsystem gegeben hat, um auf Veranlassung von Lobbygruppen einzelnen Produzenten oder Teilbranchen eine „maßgeschneiderte" Protektion zu geben. Auch die Investitionskontrollpolitik, die massive Zutrittsschranken für Neuzugänger auf den indonesischen Märkten aufbaute, wurde gelockert. Die Wirtschaft des Landes wurde als Folge der Reform stärker der internationalen Konkurrenz geöffnet, die bis dahin im geschützten Binnenmarkt agierenden indonesischen Unternehmen erreichten nach und nach die Fähigkeit, auf Weltmärkten zu konkurrieren.

Indonesien erreichte durch diese Reformen eine Phase wirtschaftlicher Entwicklung, die es seinen erfolgreichen Nachbarn ähnlicher werden ließ. Die Struktur der indonesischen Exporte hat sich grundlegend verändert. Nicht Öl und Gas, sondern Produkte der gewerblichen Produktion stellen heute den größten Teil der Exporte. Dabei sind Textilien, Textilprodukte sowie Holzprodukte zwar weiterhin noch die beiden größten Einzelposten, jedoch ist der Export einer Vielzahl von Industriegütern, bei denen Indonesien vor den Reformen nicht wettbewerbsfähig war, ebenfalls stark ausgeweitet worden. Elektrische Geräte und Computer wurden kürzlich der neue Star unter den Nicht-Ölexporten. Die Exporte sind – verglichen mit der Situation bei Beginn des Reformprogramms – deutlich diversifiziert, die Verwundbarkeit gegenüber Preiseinbrüchen auf einzelnen Exportmärkten heute deutlich geringer.
Trotz ihres Erfolges sind die Reformen nicht unumstritten. Sie haben die Interessen derer verletzt, die von der Abschottung des Binnenmarktes profitierten, und stoßen, wie nicht anders zu erwarten, auf den hinhaltenden Widerstand von Interessengruppen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen konzeptionellen Differenzen in der indonesischen Administration und rein interessegeleiteten Lobbying-Erfolgen einzelner Investorengruppen.

Vielfach herrscht der blanke Lobbyismus

Die Wirtschaftsreformen sind vorangetrieben worden durch eine als Technokraten bezeichnete Gruppe der indonesischer Administration, die wirtschaftspolitisch liberal eingestellt sind, häufig mit wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung in den Vereinigten Staaten. Finanzministerium und Planungsbehörde sind Zentren der „technokratischen" Position. Heutige Vertreter sind Finanzminister *Marie Muhammed* oder der einflußreiche Wirtschaftsberater Suhartos, *Widjojo Nitisastro*. Die Nutzung der Vorteile Indonesiens in einer außenorientierten Entwicklungsstrategie sind Kern ihrer Position.
Dagegen steht eine Gruppe von Wirtschaftsnationalisten, die unter Verweis auf aus ihrer Sicht langfristig zu erwartender Vorteile nicht-wirtschaftliche High-Tech-Projekte wie Flugzeugbau, Atomenergieprogramm usw. in Trägerschaft von Staatsunternehmen propagieren. Diese Gruppe steht unter eindeutiger Führerschaft des Technologieministers *Habibie*, der Ambitionen auf das Amt des Vizepräsidenten und damit möglicherweise auch auf die Nachfolge als Staatspräsident hat. Es ist zu vermuten, daß die von der Regierung betriebene faktische Vernichtung der PDI als einer der beiden geduldeten Nicht-Regierungsparteien den Einfluß der

islamischen Partei erhöht hat, in der ein wirtschaftsnationalistisches Denken prominent vertreten ist.

Neben diesen vorrangig wirtschaftsnationalistisch begründeten Projekten gibt es weiterhin eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft, die gelegentlich mit industriepolitischen Argumenten legitimiert werden, aber das Ergebnis von blankem Lobbyismus sind. Erfolgreich sind hierbei insbesondere Gruppen, die in enger Beziehung zu den Söhnen und Töchtern und mittlerweile auch Enkelkindern des Staatspräsidenten stehen: So das sog. „National Car Project" Es ist nichts weiter als die Vergabe von Monopolrechten an den Suharto-Sohn *Hutomo Mandala Putra* („Tommy"), ein in Südkorea mit einigen indonesischen Einzelteilen zusammengebautes Auto zollfrei nach Indonesien zu importieren. Verfahren vor der Welthandelsorganisation sind durch Japan, EU und USA erwirkt worden.

Wie nicht anders zu erwarten, erfolgt der Verkauf im Inland trotz zollfreier Einfuhr zu einem viel höheren Preis als auf dem internationalen Markt. Obwohl günstiger als die Autos der Konkurrenten, die keine Zollprivilegien genießen, stockt der Absatz, es bestehen Zweifel an der Qualität des Wagens sowie daran, ob „Tommys" Firma auch an einem langfristigen Service-Netz interessiert ist. Prompt verdonnerte die Regierung Behörden und Staatsbetriebe, Autos aus dem „National Car Programme" zu kaufen.

Es gibt eine Vielzahl anderer Beispiele einer Royal-Family-Ökonomie, die Gegenstand sarkastischer Kommentare und eines blühenden politischen Witzes in Indonesien sind: Das mit dem Argument des Schutzes der einheimischen Industrie begründete Importverbot für Schiffe wird außer Kraft gesetzt, just wenige Tage nachdem Suharto-Sohn Bambang seine Absicht kundtut, zusammen mit einer taiwanesischen Gesellschaft in großem Stil in den heimischen Fischfang einzusteigen. Die Außerkraftsetzung des Importverbots erfolgt aber nicht als allgemeine Liberalisierung, sondern in Form von Ausnahmegenehmigungen, die wiederum Raum für willkürliche Entscheidungen der Bürokratie schaffen, den vorrangig politisch einflußreiche Gruppen nutzen können.
Oder die Vergabe von Monopolrechten für die Herstellung von Dünger in Tablettenform an eine Firma eines Enkels des Staatspräsidenten und begleitende Maßnahmen zur Absatzerzwingung in einigen der wichtigsten Reisanbaugebiete. Das Produkt, das so durchgesetzt werden sollte, wurde von den Bauern nicht angenommen. Viele große Investitionsprojekte, die aus dem Entwicklungshaushalt finanziert werden, sind zudem nur Konsortien zugänglich, an denen Gruppen der Palast-Ökonomie beteiligt sind.

Aus diesen Auswüchsen einer mehrere Jahrzehnte dauernden Herrschaft erklärt sich, daß auch schon vor der Währungskrise die Unzufriedenheit mit dem politischen System hoch war, trotz einer erfolgreichen weltmarktintegrierenden Wirtschaftspolitik, die seit Mitte der achtziger Jahre verfolgt wurde. Diese Unzufriedenheit speist sich aus vielen Quellen: Es ist die krasse Mißachtung der Grundsätze der Liberalisierungspolitik, wenn Interessen der Palast-Ökonomie tangiert sind. Es ist das Faktum, daß viele Investitionsprojekte zu einer Rechtsgrundsätze verletzenden Enteignung von Besitzergruppen geführt haben, etwa bei den großen Immobilienprojekten in Jakarta, bei denen die Eigentumsverhältnisse ganzer Stadtteile umgebrochen wurden.
Es ist die tägliche Erfahrung mit extralegalen Forderungen der Administration und dem Fehlverhalten staatlicher Institutionen. Es ist somit das bei großen Gruppen wachsende Gefühl, die Verteilung des neu geschaffenen Reichtums werde zu ihren Nachteilen verzerrt. Es ist das Faktum, daß das politische System weiterhin eine über Wahlen ausgeübte Einflußnahme auf die politischen Richtungsentscheidungen ausschließt – und gleichzeitig ein geordneter Übergang zur Nach-Suharto-Ära fraglich ist. Die Unruhen, die die Wahlen von 1997 begleitet haben, können als ein Zeichen einer wachsenden Unzufriedenheit mit dem politischen System gedeutet werden. Mit den drastischen Preissteigerungen für Lebensmittel in Folge der Wirtschaftskrise eskalierte diese Unzufriedenheit im Februar 1998 in Angriffen auf die chinesische Minorität, die auch in früheren politischen Krisen als Sündenbock herhalten mußte.

Indonesien ist heute auf Beistandskredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) angewiesen, ein Beistandspaket von 38 Mrd. US$ ist vereinbart worden. Der Währungsfonds bindet seine Hilfe verständlicherweise an Auflagen. Hierzu gehören die Streichung prestigeträchtiger Großprojekte, eine Reform des Bankensystems und die Aufhebung wichtiger Handelsmonopole. Eine konsequente Umsetzung dieser Auflagen muß zwangsläufig auch Interessen des Imperiums der Suharto-Familie tangieren. Deshalb sind die Zweifel groß, ob der Präsident hierzu bereit ist.

Die Gefahren sind vorrangig politischer Natur

Man muß erwarten, daß Suharto, wie angekündigt, sich am 11. März dieses Jahres erneut als Staatspräsidenten bestätigen lassen wird. Er wäre am Ende der neuen Amtszeit 81 Jahre alt. Seinen Verbleib im Amt hat er durch ein wasserdichtes System „gelenkter Demokratie" gesichert; die Mehrheit des ihn bestätigenden Wahlgremiums ist von ihm selbst ernannt worden. Neben der Regierungspartei Golkar sind nur zwei Parteien zugelassen. Die bereits erwähnte Demokratische Partei ist bei den letzten Parlamentswahlen in der Bedeutungslosigkeit versunken, nachdem in einer von der Regierung inszenierten parteiinternen Auseinandersetzung Megawati, die populäre Tochter des Staatsgründers Sukarno, statutenwidrig vom Amt der Parteivorsitzenden abgesetzt wurde.

Eine organisierte Opposition mit einem politischen Programm hat sich unter der Herrschaft Suhartos nicht herausbilden können. Gegenwärtig schwer abzuschätzen ist, wie

das im Lande mächtige Militär hinter den Kulissen agiert. Einen friedlichen Wechsel der Macht hat das Land in seiner Geschichte seit der Unabhängigkeit noch nicht erfahren. Momentan bleibt nur die Hoffnung, daß es bei dem Abtritt Suhartos anders sein wird. Bei allen Turbulenzen, die die Währungskrise für Indonesien aufwirft, die Gefahren für die weitere Entwicklung Indonesiens sind vorrangig politischer Natur.

Georg Cremer